Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5406**

16. Wahlperiode 23. 05. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/5203 –

Institutionalisierter Lobbyismus

Vorbemerkung der Fragesteller

Wie verschiedene Anfragen aus der Fraktion DIE LINKE. und der Fraktion der FDP ergeben haben, gibt es eine für die breite Öffentlichkeit überraschend neue Ebene, auf der Industrie-, Wirtschafts- und Verbandsvertreter ihre Lobby-Interessen einbringen können: durch direkte Mitarbeit in den Ministerien neben der indirekten durch Beratung von Ministerien. Von der Bundesregierung wurde bisher bestritten, dass dabei Interessenkonflikte entstehen könnten. Hierzu sind einige Fragen offen geblieben.

So erklärte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine entsprechende Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter (DIE LINKE.), veröffentlicht auf Bundestagsdrucksache 16/2415 (Antwort auf Frage 56), im August 2006 hätte im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) eine Mitarbeiterin der Firma Bayer AG an der Aufgabenerledigung in den Bereichen der EU- und WHO-Aktionspläne „Umwelt und Gesundheit“, der Forschung auf den Gebieten Umwelt und Gesundheit sowie der gesundheitlichen Bewertung von Bauprodukten mitgewirkt. Zuvor sei ein Vertreter der BASF AG im BMU ähnlich tätig gewesen. Die Vertraulichkeit von Informationen in den Ministerien sei aber durch innerorganisatorische Maßnahmen und durch entsprechende Verpflichtungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Unternehmen gewährleistet; insbesondere achteten die jeweiligen Vorgesetzten darauf, dass den betreffenden Personen keine Aufgaben übertragen würden, die Auswirkungen auf die entsendenden Unternehmen hätten.

Diese Antwort ist unbefriedigend. Unter anderem deshalb, weil sich in der Praxis die angedeuteten Abgrenzungen kaum vornehmen lassen dürften, Verbändevertreter keinen konkreten entsendenden Unternehmen zuzuordnen sind, und überdies die Rolle der wertvollen informellen Informationen bei der Argumentation der Bundesregierung keine Rolle spielt. In Bezug auf die im BMU beschäftigten Firmenvertreter von Bayer und BASF ist es zudem offensichtlich, dass diese an Programmen mitwirkten, welche die Geschäftsfelder der Konzerne betreffen, die sie ins Ministerium entsendet haben.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 21. Mai 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Von der Lobbyismusdebatte bislang unbeachtet ist die Tatsache, dass Wirtschaftsvertreter seit Jahrzehnten in für die Ministerien arbeitenden Kommissionen, Beiräten oder so genannten Ausschüssen Sitz und Stimme haben. Die Gremien beteiligen sich an der Ausarbeitung von Merkblättern, Leitfäden und anderen Hilfsmitteln zur Interpretation und Anwendung von Gesetzen und Verordnungen und an der Beratung der Bundesregierung. Im Rahmen dieser Beteiligung berät die Industrie damit über die Regeln, nach denen ihre eigenen Anlagen betrieben werden sollen. Sie bestimmt letztlich auch mit über den Umfang der Restriktionen und der Überwachung, denen der Betrieb ihrer Anlagen unterliegt.

Die Mitarbeit von Industrievertretern in Beratungsgremien ist grundsätzlich sinnvoll, um deren Praxisbezug und das spezifische Know-how zu nutzen. Aus ähnlichen Gründen sind dort schließlich auch Vertreter von Umweltverbänden oder Gewerkschaften beteiligt. Der Zweck wird jedoch verfehlt, und zum Teil ins Gegenteil verkehrt, wenn die Mehrheitsverhältnisse und Diskussionskultur in den Gremien so sind, dass sich regelmäßig einseitig Interessen durchsetzen können.

Im Interesse der Industrie liegt aus nahe liegenden Gründen, ihren Geschäften unter möglichst wenig Auflagen und Beschränkungen nachzugehen. Dies wird dann problematisch, wenn damit Gefahren für Mensch und Umwelt verbunden sein können. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, auch die Argumente aus einem weiten Kreis von Betroffenen in angemessener Weise in die Empfehlungen der Gremien einzubeziehen. Neben Personen mit entsprechendem Erfahrungs- und Kenntnishintergrund aus der Industrie, von Behörden und technischen Sachverständigen müssen auch Wissenschaftler, Umweltverbände, Arbeitnehmervertreter und Betroffenenverbände so beteiligt werden, dass eine tatsächliche Abwägung der unterschiedlichen Interessen stattfinden kann.

Da aber weder die zu Grunde liegenden Gesetze noch die Geschäftsordnungen dieser Kommissionen in der Regel ausreichend Minderheitenrechte vorsehen, kann meist eine „große Koalition“ aus Vertretern von Unternehmen und an deren Erfolg interessierten Vertreter von Wirtschaftsverbänden, Landesbehörden und gelegentlich auch Wissenschaftlern die Richtung vorgeben. Der Zusammenhalt dieser Gruppen resultiert möglicherweise auch aus dem Bedürfnis, eine in der täglichen Arbeit etablierte Praxis nicht in Frage stellen zu müssen und daher allen Neuerungen eher abwehrend entgegenzutreten.

Diese geschilderte Praxis wird dadurch befördert, dass Industrieunternehmen in einer Kommission in verschiedenen Funktionen beteiligt werden können, z. B. unmittelbar als Vertreter des Unternehmens, als Vertreter eines Industrieverbandes oder als Delegierter aus anderen Beratungsgremien. Dadurch sind sie überrepräsentiert. Kritische Positionen von z. B. Umwelt- oder alternativen Verkehrsverbänden finden so oft nur protokollarische Beachtung, selten aber Niederschlag in den verabschiedeten Texten. Eine ausgewogene und nicht auf die einseitige Durchsetzung von Einzelinteressen gerichtete Beratung ist unter diesen Voraussetzungen kaum zu erwarten. Trotzdem wird das Ergebnis mit der angeblich pluralistischen Zusammensetzung der Gremien gerechtfertigt.

Diese unbefriedigende Situation wird noch dadurch verschärft, dass die Arbeit in den Kommissionen per Definition ehrenamtlich ist, also in der Regel ohne Aufwandsentschädigung erfolgt. Die Ehrenamtlichkeit trifft aber nur in der Theorie auf alle Mitglieder in gleicher Weise zu.

Tatsächlich erfolgt die Kommissionsarbeit für die Wirtschaftsvertreter und auch für die Vertreter der Landesbehörden, der Wissenschaft usw. in deren Dienstzeit und mit dienstlichem Auftrag. Diesen Personen entstehen keine persönlichen Nachteile durch die Mitarbeit in Kommissionen. Lediglich die überwiegend ehrenamtlichen Vertreter von Umweltverbänden oder auch die berufenen Einzelpersonen in den Gremien arbeiten in ihrer Freizeit oder im Urlaub. Sie nehmen persönliche Belastungen und finanzielle Nachteile in Kauf. Mit dieser Differenzierung werden kritische Positionen zusätzlich marginalisiert und deren Wortführer in ihrer Arbeit nicht unerheblich belastet. Die Chancengleichheit wird auch dadurch beeinträchtigt, dass diese Personengruppe nicht auf die Res-

sourcen ihrer Arbeitsstelle zurückgreifen kann. Auch so wird die Durchsetzung einseitiger Interessen gefördert.

1. Wie können die „jeweiligen Vorgesetzten darauf achten“, dass Vertretern der Wirtschaft in Ministerien „keine Aufgaben übertragen werden, die Auswirkungen auf die entsprechenden Unternehmen haben“, wenn sich diese mit Fragen beschäftigen, die grundsätzlich mit der Weiterentwicklung von gesetzlichen und untergesetzlichen Regelwerken zu tun haben, wie beispielsweise die Mitarbeiter der BASF und der Bayer AG im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, die sich mit Fragen aus den Komplexen Umwelt und Gesundheit, Umwelt und Wirtschaft bzw. gesundheitliche Bewertung von Bauprodukten beschäftigten?

Die in der Anfrage unterstellte Behauptung eines institutionalisierten Lobbyismus durch die Mitarbeit von Mitarbeitern aus Wirtschaft und Verbänden in Bundesministerien und durch Mitarbeit in Beratungsgremien der Bundesregierung ist unzutreffend und abwegig.

Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse, zu denen auch die ministerielle Vorbereitung der Gesetzgebung gehört, ist nach Artikel 33 Abs. 4 GG in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Demgemäß werden diese ministeriellen Aufgaben in der Regel von Beamten, daneben auch von Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes wahrgenommen. Beamte und Tarifbeschäftigte sind in ihrer Aufgabenwahrnehmung dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet und haben ihre Aufgaben gerecht und unparteiisch zu erfüllen.

Soweit in eng begrenzten Ausnahmefällen, z. B. im Rahmen eines Personalaustausches mit Wirtschaft/Verbänden oder anderen Verwaltungen, vorübergehend externe Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen in Bundesministerien tätig sind, ist eine inhaltliche Beeinflussung von Entscheidungen und der Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung durch Einbindung der externen Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen in die hierarchischen Strukturen der Ministerien und die damit verbundenen Kontrollmechanismen ausgeschlossen.

2. Glaubt die Bundesregierung tatsächlich, dass solche grundsätzlichen Fragen von Vertretern der Chemie-Industrie unabhängig von der industriellen Interessenlage, also ohne Interessenkonflikte bearbeitet werden können?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Durch welche neuen Sichtweisen und Erfahrungen hat der Personalaustausch mit Unternehmen und Verbänden die Arbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wesentlich befruchtet (bitte konkrete Beispiele)?

Im Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) wurde mit einem Vertreter der BASF AG, der aus dem Kompetenzzentrum Umwelt, Energie, Sicherheit – Ökoeffizienzanalyse – der BASF AG in das Arbeitsgebiet „Nachhaltiges Wirtschaften“ des BMU entsandt wurde, vorrangig zu Themen wie „Corporate Social Responsibility“ und Instrumenten nachhaltigen Wirtschaftens in Großunternehmen ein konstruktiver fachlicher Austausch geführt.

4. Bekommen Vertreter von Umwelt- und Verbraucherverbänden ähnliche Mitarbeitsangebote von den Ministerien wie die genannten Industrievertreter, wenn nein, warum nicht?

Unter den in Antwort zu Frage 1 dargelegten engen Voraussetzungen kann auch die Mitwirkung eines Mitarbeiters/einer Mitarbeiterin eines Umweltverbandes im BMU in Betracht kommen.

5. In welchem Umfang wurden die Vertreter der Fraport AG und des Flughafens Köln/Bonn im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beteiligt an den Beratungen zum Schutz gegen Fluglärm und zum entsprechenden Gesetzentwurf aus dem Umweltministerium?

Die Mitarbeiter der Fraport AG und des Flughafens Köln/Bonn GmbH waren zu keiner Zeit an den Beratungen zum Fluglärmgesetz oder an der Erstellung des entsprechenden Gesetzentwurfes des BMU beteiligt.

6. Welche Regelungen der Kostenerstattung und der Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Arbeit in für die Bundesregierung tätigen Kommissionen, Ausschüssen oder Beiräten sind z. B. für die einzelnen Gremien beim BMU bzw. BMG (Reaktorsicherheitskommission, Kommission für Anlagensicherheit, Risikokommission) und beim BMAS (Ausschuss für Betriebssicherheit, Ausschuss für Gefahrstoffe) getroffen worden?

Für die Kostenerstattung und Aufwandsentschädigung finden die Regelungen der „Richtlinien für die Abfindung der Mitglieder von Beiräten, Ausschüssen, Kommissionen und ähnlichen Einrichtungen im Bereich des Bundes“ des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 31. Oktober 2001 Anwendung.

Die für den Bundesbereich einheitliche Richtlinie gibt für die Erstattung und die Aufwandsentschädigung Höchstgrenzen vor. Die Anwendung der Richtlinie, insbesondere für die Gewährung von Sitzungsentschädigungen, fällt in die Hoheit der jeweiligen Ressorts. Die sachlich differenzierten Regelungen der verschiedenen Gremien sehen unterschiedliche Möglichkeiten der Gewährung einer Sitzungsentschädigung vor. Für Reisekosten gelten die Vorschriften des Reisekostenrechts für Bundesbeamte entsprechend.

7. Aus welchen rechtlichen und tatsächlichen Gründen ist eine für ehrenamtliche Arbeiten in der Regel sonst übliche Erstattung von belegbaren Kosten (über die Erstattung von Reisekosten, Kosten für Verbrauchsmaterialien, sowie Kosten für Literatur hinausgehend) bzw. eine pauschale Aufwandsentschädigung (z. B. Sitzungsgeld) durch die Bundesregierung nicht durchgängig möglich – bzw. wird im Fall des BMU für die Mitarbeit in der KAS schlicht abgelehnt?

Die Anwendung der Richtlinie kann in den vorgegebenen Grenzen z. B. nach Maßgabe der zeitlichen Inanspruchnahme zu unterschiedlichen Kostenerstattungen und Aufwandsentschädigungen führen.

8. Setzt die Bundesregierung „ehrenamtliche Arbeit“ mit „unentgeltlicher Arbeit“ in dem Sinne gleich, dass für geleistete Arbeit keine Kostenerstattung oder Aufwandsentschädigung gezahlt oder sonstige finanzielle Hilfestellung gegeben werden sollte und die Arbeit einer Kommission einer Freizeitgestaltung gleichzusetzen ist?

Für die Mitarbeit in beratenden Kommissionen, Ausschüssen und Beiräten kann eine Kostenerstattung und Aufwandsentschädigung erfolgen, sofern die Voraussetzungen der bezeichneten Richtlinie vorliegen.

9. Hält die Bundesregierung unter diesem Gesichtspunkt die Kommissionsarbeit von Vertretern der Industrie, bzw. von Industrie- und Berufsverbänden sowie von Länder- oder Bundesbehörden, die in ihrer Arbeits- bzw. Dienstzeit und unter Umständen mit Unterstützung entsprechender Büros ihre Mitgliedschaft in einer Kommission ausüben, für ehrenamtlich?

Die in Beratungsgremien berufenen Vertreter der Wirtschaft sowie von Verbänden und Behörden, die dieser Tätigkeit in der Regel im Hauptberuf bzw. im Hauptamt nachgehen, erhalten Kostenerstattung und Aufwandsentschädigung nach der in Antwort zu Frage 6 benannten Richtlinie und werden insoweit wie ehrenamtlich Tätige behandelt.

10. Wird nach Auffassung der Bundesregierung unter diesen Gesichtspunkten die z. B. im Bundes-Immissionsschutzgesetz geforderte gleichberechtigte Partizipation der beispielsweise in der Kommission für Anlagensicherheit tätigen gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen gewahrt, vor allem hinsichtlich der Mitarbeit von Umweltverbänden?

Bei der Besetzung der Kommission für Anlagensicherheit erfolgte eine angemessene Berücksichtigung aller Interessen.

11. Welche Schutzmechanismen sind vorgesehen, um eine einseitige Interessensausrichtung in Beratungsgremien identifizieren und regulieren zu können?

12. Wie werden im Interesse der Allgemeinheit die Positionen von betroffenen Minderheitsgruppen in den Gremien gestärkt?

13. Wie werden Interessen von Einzelnen bzw. von einzelnen Gruppen in den Ergebnissen von Kommissionen gekennzeichnet?

14. Wie werden Gegenargumente, die nicht von der Mehrheit einer Kommission getragen werden, ausgewiesen, damit diese in den Entscheidungen des Ministeriums zusätzlich berücksichtig werden können?

Bei der Besetzung von Beratungsgremien erfolgt grundsätzlich eine angemessene Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Interessen. So genannte gemischte Gremien sind daher der „klassische“ Fall. Regelungen zur Kostenerstattung und Aufwandsentschädigung werden in der Regel gemäß der in der Antwort zu Frage 6 benannten Richtlinie eigenverantwortlich getroffen. So können die spezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden.

Die Arbeit der Gremien und das Zustandekommen von Ergebnissen sind jeweils durch die Gremien selbst bestimmt. In diesem Willensbildungsprozess haben alle Mitglieder im Rahmen der oft in Satzungen festgelegten Arbeitsweise die gleiche Möglichkeit, ihre Interessen einzubringen und Minderheitsmeinungen zu dokumentieren.

15. Wie erklärt die Bundesregierung die Tatsache, dass selbst finanziell schwächste Kommunen und Landkreise in der Lage sind, für ehrenamtliche Arbeiten neben den Reisekosten ein Sitzungsgeld zu zahlen, wohingegen die teilweise sehr umfangreichen und zeitraubenden Arbeiten in den Kom-

missionen auch für die ehrenamtlichen Mitglieder bei einigen dieser Gremien (z. B. KAS) ohne jeglichen Kostendeckungsbeitrag seitens der Bundesregierung bleiben?

Die Honorierung und/oder Kostenerstattung für die Tätigkeiten in Beratungsgremien von Ländern und Kommunen liegt in deren Verantwortung und wird durch die Bundesregierung nicht bewertet.

16. Aus welchen rechtlichen und ggf. sonstigen Gründen wird die Art der Kostenerstattung in verschiedenen Kommissionen und Beiräten unterschiedlich gestaltet (z. B. auch durch eine satzungsmäßig verankerte Zahlung von Honoraren), und wann und wie ist die Bundesregierung bereit, hier die bestehenden Ungleichbehandlungen abzustellen?

Kostenerstattung und Aufwandsentschädigung werden im Rahmen der bezeichneten Richtlinien von den einzelnen Ressorts und unter Berücksichtigung, z.B. der Inanspruchnahme der Mitglieder der jeweiligen Gremien, unterschiedlich festgesetzt.

Eine solche sachlich gerechtfertigte differenzierte Behandlung verschiedener Beiräte und Kommissionen stellt nach Auffassung der Bundesregierung keine Ungleichbehandlung der Vertreter dar.

17. Wann und wie wird die Bundesregierung das Versprechen von Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Sigmar Gabriel, („Politik braucht starke Umweltverbände“) vom 23. September 2005 umsetzen, nach dem die „gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement im Natur- und Umweltschutz“ verbessert werden sollen?

Das BMU unterstützt ehrenamtliches Engagement in Umwelt- und Naturschutz durch die jährliche institutionelle Förderung des „Dachverbandes Deutscher Naturschutzring“. Zusätzlich dient die Förderung von Verbändeprojekten der Stärkung des ehrenamtlichen Engagements. Darüber hinaus kommen die allgemeinen Maßnahmen der Bundesregierung zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit auch dem ehrenamtlichen Engagement im Umweltschutz zugute.

18. Wann und wie wird die Bundesregierung bereit sein, den in ihre Arbeit integrierten Lobbyismus zu Gunsten von Industrie und Wirtschaft abzustellen zu Gunsten eines Lobbyismus für Natur, Umwelt, Klima und die Zukunft dieser Erde?

Die der Frage zugrunde liegende Behauptung trifft nicht zu. Die Bundesregierung verfolgt eine Politik, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Belange gleichermaßen berücksichtigt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333